

Напрями вдосконалення діяльності органів прокуратури України у сфері протидії корупції

Кальчук Олексій Миколайович, здобувач
Державного науково-дослідного інституту МВС
України

Здійснюючи реформування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, у тому числі й органів прокуратури, насамперед слід враховувати такі чинники: забезпечення незалежності інституту прокуратури як умови ефективної її діяльності, місця прокуратури в системі гілок влади, функцій прокуратури у правовій демократичній державі.

Наразі питання реальної незалежності прокуратури в Україні є першочерговим, адже в європейському розумінні цього поняття не тільки прокуратура, а й вся правоохоронна система повинна бути незалежною та має підкорятись лише закону. Це аксіома, ані у політиків, ані у пересічних громадян не викликає жодних сумнівів. Однак, варто зауважити, що прокуратура багато років перебувала у центрі політичної боротьби. У результаті такої перманентної боротьби формальне право перестало бути загальним, а діяло вибірково. Саме тому науковці та практики на перший план реформування прокуратури ставлять проблему реального забезпечення її незалежності [1].

Прийнятий Верховною Радою України Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VI «Про прокуратуру» визначає правові засади організації діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України [2]. Стаття 16 вказаного закону проголошує гарантії незалежності прокурора у здійсненні покладених на нього повноважень. Згідно з цією нормою забороняється незаконний вплив, тиск чи втручання у здійснення повноважень прокурора. Проте реально ця норма закону довгий час фактично не діяла. Кожна політична сила, кожний новий уряд, приходячи до влади, хотіли, щоб прокуратура боронила лише їхні інтереси, що суперечить головному правовому принципу, згідно з яким прокурор, як і суддя, підпорядковується лише закону. Саме на такому принципі побудована прокуратура в розвинутих європейських країнах. До цього закликає і Парламентська асамблея Ради Європи, яка у резолюції «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квітня 2007 р. у черговий раз закликала владу України поновити роботу над удосконаленням Конституції України та нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів влади, в тому числі й прокуратури.

У світі в цілому не вироблено єдиного стандарту щодо місця і ролі прокуратури у системі державної влади. Рекомендація (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи передбачає можливість існування прокуратури як частини виконавчої влади, так і частини судової влади. Якщо прокуратура

залежить від виконавчої влади, мають бути виконані застереження п. 13 Рекомендації (2000). Якщо вона є незалежною частиною судової влади, п. 14 Рекомендації вимагає, щоб характер та межі її незалежності були встановлені законом [3].

У Швейцарії, наприклад, кантональна організація держави, і кожен кантон обирає прийнятний для себе шлях вирішення цього питання. У деяких з них прокуратура є частиною виконавчої гілки влади, і прокурори призначаються урядом, в інших кантонах вони обираються парламентом та мають такий самий статус, як і судді. В Німеччині прокуратура входить у систему Міністерства юстиції, хоча функціонально абсолютно незалежна, а федеральний генеральний прокурор призначається довічно, що зміцнює його незалежність. Тобто кожна країна шукає свій шлях, щоб зробити систему прокуратури дієвою та ефективною.

В Україні, окремі представники правової науки вважають, що включення прокуратури до судової гілки влади вирішує принципове питання, оскільки «інтеграція прокуратури до судової гілки влади має переслідувати поступове наближення правового статусу прокурора до правового статусу судді». Такі наміри України включити прокуратуру до судової гілки влади схвалюються і Венеціанською комісією. Досвід країн розвиненої демократії також переконує, що це оптимальний варіант, оскільки реально наближає статусу прокурора до статусу судді. В Італії, наприклад, статус прокурора прирівняний до статусу судді, що забезпечує його реальну незалежність та дозволяє висувати звинувачення навіть проти вищих посадових осіб держави.

За європейською традицією не менш важливим заходом щодо забезпечення незалежності прокурора є бездоганна демократична процедура призначення і звільнення прокурорів та термін каденції.

Нова редакція Закону України «Про прокуратуру» визначає засади організації і діяльності прокуратури (Розділ 1); організаційні основи системи прокуратури (Розділ II); статус прокурора (Розділ III); повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій (Розділ IV); порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади (Розділ V); дисциплінарна відповідальність прокурора (Розділ VI); звільнення прокурора з посади, припинення, зупинення його повноважень на посаді (Розділ VII); прокурорське самоврядування та органи, що забезпечують діяльність прокуратури (розділ VIII); соціальне та матеріально-побутове забезпечення прокурора та інших працівників органів прокуратури (Розділ IX); організаційне забезпечення діяльності прокуратури (Розділ X); міжнародне співробітництво (Розділ XI); прикінцеві положення (Розділ XII). Цей Закон визначає функції прокуратури, які зводяться до наступних: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового

характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. На прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [2].

Відповідно до статті 10 зазначеного вище закону Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції. З цього приводу слушною є думка М. Бурбики, який стверджує, що мета координації органами прокуратури діяльності щодо протидії злочинності полягає у підвищенні ефективності діяльності правоохоронних органів на основі об'єднання їх спільних зусиль, спрямованих на попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, а також усунення (запобігання) дублювання їх повноважень під час виконання професійних завдань і функцій [5].

Таким чином, окремим напрямом підвищення ефективності діяльності органів прокуратури є вироблення нових шляхів координації правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції. Зміст вказаного напрямку полягає у систематичному проведенні органами прокуратури спільно з іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері запобігання і протидії корупції координаційних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, проведення узгоджених заходів, аналітичної діяльності тощо.

У чинному національному законодавстві, зокрема Наказі Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією» 04.05.2012 р. № 1/1гн, визначено основні критерії оцінки ефективності координаційної діяльності прокурорів, до числа яких віднесено: реальний вплив на покращання стану боротьби із злочинністю та корупцією, підвищення ефективності їх профілактики; захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків. До таких критеріїв необхідно також додати думку громадськості щодо ефективності координаційної діяльності органів прокуратури по боротьбі зі злочинністю та корупцією. Вважаємо, що врахування думки про роботу органів прокуратури у цій сфері може виступати якісним критерієм, оскільки аналіз покращання стану боротьби із злочинністю та корупцією, підвищення ефективності їх профілактики, здійснюється загалом за різноманітними статистичними даними що є кількісним критерієм.

Систему оцінювання ефективності діяльності органів прокуратури щодо протидії корупції необхідно вдосконалювати з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн, де основним критерієм оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів виступає ступінь задоволеності населення їх діяльністю. На нашу думку, оцінка ефективності роботи органів прокуратури не за кількісними, а за якісними показниками, тобто зменшення в оцінюванні діяльності ролі кількісних показників, сприятиме створенню реальних умов для покращання якісних складових.

Отже, на підставі викладеного можна зробити висновок, що подальше впровадження у практику діяльності органів прокуратури вимог нового антикорупційного законодавства при кваліфікованому і професійному підході до його застосування слугуватиме підвищенню ефективності координаційної діяльності, що вимагає від прокурорів застосування сучасних методів координації, правильного визначення стратегії і тактики взаємодії правоохоронних органів щодо протидії корупції, виключення випадків підміни й дублювання повноважень, здійснення належної аналітичної роботи.

Список використаних джерел:

1. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / М. К. Якимчук ; Чернівецький нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. - Чернівці, 2002. - 470 с.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року 1697-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про корупцію у контексті кримінального права : конвенція Ради Європи // Страсбург, 1999. - 27 січ.
4. Бурбика М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності / Михайло Бурбика // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2010. - № 1 (17). - С. 70-74.